

Asia: VN/14511/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle työttömyysturvan yhdistelmävakuutusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapa

Vastaako mielestänne hallituksen esityksessä ehdotettu työttömyysturvan yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapa työelämän ja monimuotoisesti työllistyvien henkilöiden tarpeisiin?

Osittain

Mahdollisuus perusteluihin:

Tieteentekijät kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Tieteentekijöiden kannalta keskeisin ryhmä ja työn muoto yhdistelmävakuutuksen kannalta ovat apurahansaajat. Moni apurahansaaja kokee nykyjärjestelmän ongelmaksi, ettei apurahalla voi kerryttää työttömyysturvan työssäoloehto. Nykyjärjestelmän ehdottomasti hyvä puoli on kuitenkin se, että apurahakaudet ovat ns. hyväksyttävä syy olla poissa työmarkkinoilta ja näin ollen apurahat pidentävät työssäoloehdon tarkasteluaikaa, jolloin työssäoloehto ja ansiosidonnaisen taso voidaan perustaa apurahakautta edeltäneeseen ja työsuhteessa kertyneeseen työhistoriaan. Näin ollen työttömyysturvan kannalta heikossa asemassa olevat nykyisin lähinnä he apurahansaajat, joilla ei ole riittävästi palkkatyön muodossa kertynyttä työhistoriaa.

Käsillä olevan hallituksen esityksen mukaisessa yhdistelmävakuutuksessa monen apurahansaajan asema uhkaa kuitenkin huonontua nykyisestä: joko työttömyysturva heikkenee, kun apuraha kerryttää työssäoloehto, mutta yksilö ei ota sille vakuutusta, tai vakuutuksesta maksetaan huomattavasti enemmän kuin palkansaajan vakuutuksesta. Tieteentekijöiden, jotka urallaan vuorottelevat apuraha- ja palkkatyön välillä, ansioturva myös heikkenisi hallituksen esittämässä yhdistelmävakuutuksen muodossa, kun ansiosidonnainen perustuisi tulotasoltaan heikompaan apurahaan, eikä enää apurahakautta edeltäneen työsuhteen palkkaan. Työskentelyapurahat ovat

pääsääntöisesti aina työsuhteen palkkaa pienempiä, etenkin urallaan jo pidemmälle ehtineiden tieteentekijöiden kohdalla.

Hallituksen esitys sisältää myös sen vaihtoehdon, että pelkästään apurahalla työskentelevä voisi ottaa työskentelylleen yrittäjän työttömyysvakuutuksen. Vaikka on hyvä asia, että myös pelkkä apurahalla työskentely voitaisiin vakuuttaa, jos kerran osa-aikaista/palkkatyön rinnalla tapahtuvaa apurahatyöskentelyä voitaisiin vakuuttaa, on tutkimustyötä tekevän yksilön kannalta merkittävä ongelma, että hän joutuu jatkuvasti työuransa aikana vaihtamaan työttömyysvakuutusta sekä mahdollisesti työttömyyskassaa työtilanteensa mukaan: onko tutkija työsuhteessa, samaan aikaan työsuhteessa ja apurahalla, vai pelkästään apurahalla. Apurahat ovat aina määräaikaista työn muotoja, eivät vakituisia ja vain harvoin pitkäaikaisia, joten monen tutkijan työn muoto vaihtelee uran aikana toistuvasti. Moninaista työtä tekevän tutkijan kannalta hallituksen esitys on erittäin ongelmallinen ja yksilön kannalta sekava muun muassa siinä, että pelkkään apurahamuotoiseen työhön sovellettaisiin yrittäjän työttömyysvakuutuksen ehtoja, jolloin työssäoloehto olisi palkansaajaa ja yhdistelmävakuutettua pidempi, eli yrittäjän kohdalla 15 kk.

Tieteentekijöiden selvitysten (jäsenkyselyt sekä kyselyt nuoremmille tutkijoille) mukaan yhden apurahakauden tyypillisin kesto on 12 kk, joten yksi apurahakausi ei ehtisi kerryttää yrittäjän työssäoloehto. Hallituksen esityksen mukaan, siinä missä yhdistelmävakuutettuun ehdotetaan sovellettavan vakuutuksen jälkisuojaa, ei tällaista jälkisuojaa ulotettaisi muihin vakuutuslajeihin, eli esim. aiemmin palkansaajana toiminut tutkija ei pystyisi yhdistämään työssäoloehto siirtyessään palkansaajavakuutuksen ja yrittäjävakuutuksen välillä. Tämä järjestelmän jäykkyys ja se, että eri vakuutuslajeihin sovelletaan erilaisia ehtoja, ei palvele tieteentekijöitä ja tutkijoita, joiden urat rakentuvat työsuhteen, apurahalla rahoitetun, tai näiden yhdistelminä tehdyn tutkimustyön muodoissa.

Koska tutkijanurat usein muodostuvat peräkkäin, rinnan ja päällekkäin erilaisista työn muodoista, tutkija voisi joutua toistuvasti päivittämään työttömyysvakuutustaan kulloisenkin työtilanteen mukaan. Tämä tekee hallituksen esittämästä järjestelmästä yksilölle monimutkaisen ja nostaa ns. väärinvakuuttamisen riskin korkeaksi. Esitetty yhdistelmävakuutus sekä nykyinen yrittäjän työttömyysvakuutus ovat merkittävästi kalliimpia kuin nykyiset palkansaajan vakuutukset, joten pienemmistä apurahatuloista vakuutuksen maksaminen ei ole helppoa tai mielekäästä. Tämä taas laskee vakuutuksen houkuttelevuutta samalla, kun se nostaa vakuutuksen hintaa entisestään kaikille yhdistelmävakuutetuille, jos tai kun yhdistelmävakuutuksen rahoitus katetaan vain työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Ainut apurahansaajien ryhmä, jonka työttömyysturva voisi esitetyn yhdistelmävakuutuksen myötä vahvistua nykyisestä, on he apurahansaajat, joilla ei ole aiempaa palkkatyöhistoriaa koko työssäoloehdon vaatimalta ajalta (väh. 12 kk). Näin ollen hallituksen esitys yhdistelmävakuutuksesta vahvistaisi tutkijan työttömyysturvaa vain lyhytaikaisesti lähinnä tutkijanuran alkuvaiheessa, kun työhistoriaa muusta kuin apurahalla työskentelystä ei ole vielä riittävästi kertynyt. Mutta heillekin vakuutus ehdotetussa muodossa voi olla kallis ratkaisu siihen nähden, millaisen työttömyysturvan sillä saa, kun ansiosidonnaista on nykyisellä hallituskaudella merkittävästi leikattu. Lisäksi yrittäjän

työssäoloehdon pituus (15 kk) voi koitua monen apurahatutkijan haitaksi, jos apurahakausi on vain 12 kk ja sen jälkeen työn muoto jälleen vaihtuu.

Mikäli apurahansaajat päätetään ottaa mukaan yhdistelmävakuutukseen, niin esitystä pitää muuttaa siten, että työskentelyapurahan vaikutus työttömyysturvaan riippuu siitä, ottaako henkilö vakuutuksen apurahalleen vai ei: Jos henkilö jättäisi apurahan vakuuttamatta, mitään muutoksia työttömyysturvaan ei apurahan osalta nykytilanteeseen nähden tulisi. Apurahakausi pidentäisi tarkastelujaksoa kuten nykyään, eikä sitä huomioitaisi päivärahan sovittelussa. Sen sijaan työskentelyapurahan vakuuttaneen osalta apuraha esityksen mukaisesti huomioitaisiin työssäoloehdossa, eikä se pidentäisi tarkastelujaksoa ja samaten, koska apuraha huomioitaisiin päivärahan suuruutta laskettaessa, se myös huomioitaisiin päivärahan sovittelussa.

Näin muotoiltuna yhdistelmävakuutus antaisi työskentelyapurahan saajalle mahdollisuuden tehdä työttömyysturvan näkökulmasta omaan tilanteeseensa parhaiten soveltuvan ratkaisun. Tämä myös nähdäksemme vähentäisi väärin vakuuttamisen riskiä ainakin siltä osin, että he apurahansaajat, jotka vuorottelevat työsuhteisen ja apurahatyön välillä, voisivat pysyä palkansaajan vakuutuksessa, eikä heidän olisi pakko joka työtilanteen vaihdoksessa vaihtaa vakuutustaan. Sen sijaan he apurahansaajat, joilla apuraha muodostaa pääosan työskentelystä ja ansioista, voisivat vakuuttaa itsensä joko yhdistelmä- tai yrittäjävakuutuksessa.

Muilta osin kannatamme sitä, että samanaikaisesti yrittäjänä ja palkansaajana tehtyä työtä voisi esityksen mukaan vakuuttaa samanaikaisesti työttömyysturvan yhdistelmävakuutuksessa. Tämä on merkittävä puute nykyisessä työttömyysturvassa. Hallituksen esitys ei kuitenkaan poista epävarmuutta siitä, tullaanko henkilö arvioimaan päätoimiseksi tai sivutoimiseksi yrittäjäksi tai itsensä työllistäjäksi palkkatyön päätyttyä, jos henkilöllä on sekä palkka- että yrittäjätuloa. Yhdistelmävakuutuksen toimivuuden ja luotettavuuden kannalta on olennaista, että yksikö voi vakuutusta ottaessaan myös luottaa saavansa siitä turvan työttömyyden koittaessa. Näin ollen työvoimapolitiittisten lausuntojen käytänteitä ja tulkintoja tulisi arvioida ja yhdenmukaistaa nykyisestä.

Yhdistelmävakuutuksen kohderyhmä ja arvio yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä Yhdistelmävakuutuksen tavoitteena on mahdollistaa monimuotoisesti työllistyville usean työllistymisen tavan yhtäaikainen vakuuttaminen työttömyysvakuutusjärjestelmässä.

Yhdistelmävakuutuksessa voisi vakuuttaa palkkatyötä, yritystoimintaa sen muodosta riippumatta, perhehoitajana toimimista ja työskentelyapurahalla työllistymistä.

Yrittäjänä itsensä voisi vakuuttaa maatalousyrittäjät, itsensä työllistäjät ja yksinyrittäjät sekä työnantajayrittäjät. Sillä, missä oikeudellisessa muodossa yritystoimintaa harjoitetaan, ei olisi merkitystä. Yhdistelmävakuutus kattaisikin esimerkiksi osakeyhtiömuodossa, avoimessa yhtiössä, kommandiittiyhtiössä ja toiminimellä toimimisen. Tämä vastaisi nykyistä yrittäjän työttömyysvakuutusta.

Edellytys olisi, että työllistyminen on monimuotoista. Monimuotoisuus, eli esimerkiksi palkkatyön ja yksinyrittäjyyden yhdistäminen, voisi olla rinnakkaista. Tämä tarkoittaa, että kumpaakin tulonlähdeä

syntyy samoina kalenterikuukausina. Monimuotoisuus voisi muodostua myös kausista. Tämä tarkoittaa, että joinakin kuukausina voisi muodostua vain toisen tulonlähteen mukaista vakuutetun tulon saantia.

Yhdistelmävakuutuksen hankkiminen tulisi arvion mukaan mahdolliseksi noin 110 000 monimuotoisesti työllistyvälle henkilölle. Tästä joukosta enintään noin 14 000 henkilölle syntyisi yhdistelmävakuutuksen myötä mahdollisuus täyttää työssäoloehto ja siirtyä perusturvalta ansioturvan piiriin. Lopuille noin 96 000 henkilölle, jotka jo nyt kerryttävät tai voisivat kerryttää työttömyyskassan jäsenenä palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto, yhdistelmävakuutus tarjoaisi mahdollisuuden vakuuttaa nykyistä suuremman osuuden tuloista, ja osan kohdalla muutos voisi kannustaa työttömyyskassassa vakuuttautumiseen.

Yhdistelmävakuutuksen ottaminen olisi monimuotoisesti työllistyville vapaaehtoista. Tästä seuraa, että yhdistelmävakuutus vaikuttaisi tosiasiaa yllä kuvattua pienempään joukkoon ihmisiä.

Arviota yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä on avattu hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1 sekä luonnoksen liitteessä.

Kommenttinne koskien yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiriä:

Korostamme, että apurahansaajien työttömyysturvaa on tärkeitä vahvistaa, mutta nyt esitetty yhdistelmävakuutuksen malli ei tätä tee.

Mikäli apurahansaajat päätetään ottaa mukaan yhdistelmävakuutukseen, niin esitystä pitää muuttaa siten, että työskentelyapurahan vaikutus työttömyysturvaan riippuu siitä, ottaako henkilö vakuutuksen apurahalleen vai ei: Jos henkilö jättäisi apurahan vakuuttamatta, mitään muutoksia työttömyysturvaan ei apurahan osalta nykytilanteeseen nähden tulisi. Apurahakausi pidentäisi tarkastelujaksoa kuten nykyään, eikä sitä huomioitaisi päivärahan sovittelussa. Sen sijaan työskentelyapurahan vakuuttaneen osalta apuraha esityksen mukaisesti huomioitaisiin työssäoloehdossa, eikä se pidentäisi tarkastelujaksoa ja samaten, koska apuraha huomioitaisiin päivärahan suuruutta laskettaessa, se myös huomioitaisiin päivärahan sovittelussa.

Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuus vakuutetulle Suomessa ansioperusteisen työttömyysvakuutuksen edellytyksenä on, että henkilö kuuluu työttömyyskassaan. Kuten palkansaajalla ja yrittäjällä, myös monimuotoisesti työllistyvällä työttömyyskassajäsenyys yhdistelmävakuutettuna olisi vapaaehtoista, ja yhdistelmävakuutetuksi pitäisi itse hakea joko työttömyyskassaan liityttäessä taikka jäsenyyden aikana. Vapaaehtoisuus koskisi myös sitä, vakuuttaako henkilö kaikki monimuotoisen työllistymisensä tulot vai vain osan niistä. Työttömyyskassan jäseneksi voisi jatkossakin liittyä ja jäsenenä ollessa vakuuttaa itsensä esimerkiksi vain palkansaajana, vaikka henkilöllä olisi myös muuta, yhdistelmävakuutuksessa huomioitavaa tuloa kuten esimerkiksi yritystoiminnasta muodostuvaa vakuutustuloa.

Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuutta on kuvattu muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvuissa 4.1.2 ja 4.1.4.

Kommenttinne koskien yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuutta:

Vakuutuksen tulee olla vapaaehtoinen. Kuitenkin, jos hallituksen esityksen mukaan apurahalla työskentely ei enää nykyiseen tapaan olisi hyväksyttävä syy olla poissa työmarkkinoilta, vaan luettaisiin osaksi työssäoloehto, niin tämä ohjaa vahvasti apurahansaajia vakuutuksen piiriin, vaikka vakuutuksen antama turva suhteessa sen hintaan ei ole merkittävä ja vakuutus sekä apurahojen

huomioiminen ansiosidonnaisen perusteena voi osalla apurahansaajia heikentää työttömyysturvaa nykyisestä.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto Esityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutetun, monimuotoisesti työllistyvän työttömyyskassan jäsenen ansiopäiväraha voisi jatkossa perustua palkkatyöstä saatavan tulon ja yrittäjän vakuutustulon yhdistelmään (yhdistelmävakuutetun työssäoloehto). Lisäksi yhdistelmävakuutetun työssäoloehdossa voitaisiin huomioida perhehoitajan samaa hoitopalkkio ja työskentelyapuraha.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto kerryttäisi jokainen sellainen kalenterikuukausi, jonka aikana yhteenlaskettu, huomioitava tulo olisi 930 euroa tai enemmän (vuoden 2025 tasossa). Tulorajaa tarkistettaisiin kuten palkansaajan työssäoloehdon tulorajaa tarkistetaan. Työssäoloehto täyttyisi, kun 28 kuukauden tarkastelujaksolla on koossa yhteensä 12 työssäoloehto kerryttävää kuukautta. Tarkastelujaksoa voitaisiin pidentää esimerkiksi päätoimisen opiskelun, työkyvyttömyyden ja perhevapaan perusteella, kuitenkin enintään seitsemällä vuodella. Yhdistelmävakuutetun ansiopäiväraha perustuisi työssäoloehdossa huomioituihin vakuutettuihin tuloihin.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.2.

Kommenttinne yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta:

Sinänsä on selkeätä, jos yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto on sama kuin palkansaajan. Kuitenkin se, että yrittäjän työssäoloehto on edelleen erilainen (työssäoloehto on palkansaajaa pidempi ja tulojen alaraja korkeampi), sekoittaa järjestelmää ja eri työn muotoja yksilön kannalta.

Korostamme, että tutkimustyötä tekevän tieteentekijän tulisi ehdotetussa mallissa jatkuvasti päivittää työttömyysvakuutustaan palkansaajan, yhdistelmävakuutuksen ja yrittäjän vakuutuksen välillä kulloisenkin työtilanteen mukaan. Se, että kuhunkin vakuutukseen on omat ehtonsa, tekee järjestelmästä yksilön kannalta hyvin vaikeaselkoisen ja vaikeasti ennakoitavan. Voi myös olla niin, että tieteentekijä on alun perin vakuutettuna kassassa, joka ei näitä kaikkea kolmea eri vakuutusta tulevaisuudessa tarjoa. Tällöin yksilön tulee myös vaihtaa työttömyyskassaa, mikä lisää yksilön vastuuta ja väärinvakuuttamisen riskiä toistuvasti muuttuvissa työtilanteissa.

Vaikutukset omaishoitajiin Esityksen valmistelun aikana arvioitiin mahdollisuutta vakuuttaa omaishoitajan palkkio työttömyyden varalle vastaavasti kuin perhehoitajan hoitopalkkio. Vakuuttamismahdollisuuden arvioitiin pääasiassa heikentävän omaishoitajien tilannetta. Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta, että omaishoitajana toimimisen voisi vakuuttaa työttömyyden varalle. Tämä tarkoittaa sitä, että omaishoitajien osalta tilanne säilyisi samana kuin nykyään.

Jos omaishoitajan palkkio huomioitaisiin yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdossa, omaishoito ei enää olisi hyväksyttävä syy työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämiselle kuten nykyisin. Lisäksi, jos omaishoitajan hoitopalkkio huomioitaisiin työssäoloehdon kertymisessä ja ansiopäivärahan perusteeksi huomioitavassa tulossa, ne huomioitaisiin myös työttömyysetuuden sovittelussa. Esimerkiksi omaishoidon tuen hoitopalkkion vähimmäismäärä pienentäisi maksettavan päivärahan määrää noin 12,31 euroa päivässä, eli noin 265 euroa kuukaudessa. Tätä korkeampi palkkio pienentäisi päivärahan tasoa vielä enemmän.

Omaishoitajien osalta nykytilaa kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 2.8.2.2 ja muutoin vaihtoehtoisten toteuttamistapojen osalta luvun 5.1.2 alaluvuissa.

Kommenttinne siitä, että omaishoidon hoitopalkkiota ei voisi vakuuttaa yhdistelmävakuutuksessa:

Ei kommentoitavaa.

Ansiopäivärahan rahoitusYhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan rahoituksessa etuuden ansio-osaan kohdistuisi palkansaajien ja työnantajien vakuutusmaksun tuottoa siltä osin kuin ansio-osa perustuu palkkatuloon. Yrittäjän vakuutustuloon, työskentelyapurahaan tai perhehoitajan hoitopalkkioon perustuva yhdistelmävakuutetun ansio-osa rahoitettaisiin kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksulla. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan perusosa rahoitettaisiin palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahaa vastaavalla tavalla valtion ja päivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

Pelkkään perhehoitajan hoitopalkkioon ja työskentelyapurahaan perustuvan ansiopäivärahan ansio-osa rahoitettaisiin työttömyyskassan jäsenmaksulla.

Palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahan rahoitukseen ei esitetä muutoksia.

Rahoitukseen liittyviä ehdotuksia kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.5.

Kommenttinne ehdotukseen ansiopäivärahan rahoituksesta:

Emme kannata esitystä, että yhdistelmävakuutuksen ansio-osa rahoitettaisiin pelkästään työttömyyskassan jäsenmaksulla. Tämä luo järjestelmän, joka on yksilön kannalta kallis ja työttömyyskassojen kannalta erittäin riskialtis. Etenkin yhdistelmävakuutuksen käynnistämisvaiheessa on kassojen näkökulmasta erittäin haastavaa määrittää oikeansuuruinen jäsenmaksutaso kattamaan vakuutuksen tarjoamisesta syntyviä etuus- ja hallintokulumenoja, sillä tietoa vakuuttamistason suuruudesta ei käytännössä ole. Alkuvaiheessa määrittäminen perustuisi siis puhtaasti arvioon. Huolena on, että yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksu nousisi joko alussa tai muutaman vuoden kuluttua aloittamisesta niin korkeaksi, että se ei houkuttele ostamaan vakuutusta.

Muut ansiopäivärahan rahoitusta koskevat ehdotuksetTyöttömyyskassalla, joka järjestäisi sekä palkansaajan että yrittäjän ansioturvaa, tai joka järjestäisi jäsenilleen yhdistelmävakuutusta, tulisi olla palkkatuloon ja yrittäjätuloon (mukaan lukien perhehoitajan hoitopalkkio ja työskentelyapuraha) perustuvien etuuksien rahoitusta varten erilliset jäsenmaksut ja erilliset tasoitusrahastot.

Työttömyyskassan tulisi erottaa palkkatuloon ja yritystuloon (mukaan lukien perhehoitajan hoitopalkkio ja työskentelyapuraha) perustuvien ansio-osan tai sen osien rahoituslähteet toisistaan jäsenmaksussa, tilinpäätöksessä ja tasoitusrahaston tasolla noudattaen, mitä laissa säädetään palkansaajan ansiopäivärahan tai yrittäjän ansiopäivärahan järjestämisestä. Tämä koskisi myös sijoitustoimintaa.

Rahoitukseen liittyviä ehdotuksia kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.5.

Kommenttinne ehdotukseen rahoituksen erillisyydestä:

Esitetyt varojen erillisyyttä koskevat vaatimukset lisäävät merkittävästi työttömyyskassan taloudenpidon hallinnollista työtä riippuen, mitä vaihtoehtoja työttömyyskassa päättäisi tarjota kolmesta eri vakuutuslajista (palkansaajan vakuutus, yhdistelmävakuutus, yrittäjävakuutus). Samalla, kun yhdistelmävakuutukseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä työttömyyskassojen kannalta,

hallinnolliset ja taloudenpitoon liittyvät vaatimukset todennäköisesti vähentävät kassojen kiinnostusta ja mahdollisuutta alkaa tarjota uutta vakuutusta jäsenilleen.

Yhdistelmävakuutuksen vakuutuskannan luovuttaminen tai sulkeminen Työttömyyskassa, joka on päättänyt järjestää jäsenilleen yhdistelmävakuutuksen tai työttömyyskassa, joka on päättänyt järjestää sekä palkansaajan että yrittäjän työttömyysvakuutusta varalle, voisi myös luopua jonkin vakuutuslajin järjestämisestä. Tämä edellyttäisi kassan kokouksen päätöstä kassan sääntöjen muuttamisesta. Järjestämisestä luopumisessa olisi kaksi pääasiallista toimintatapaa.

Työttömyyskassa voisi ensinnäkin kassan kokouksen päätöksellä sulkea vakuutuskannan. Tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi palkansaajia ja yhdistelmävakuutettuja vakuuttava työttömyyskassa voisi sulkea yhdistelmävakuutuksen niin, että se ei enää vakuuttaisi uusia monimuotoisesti työllistyviä jäseniä yhdistelmävakuutettuina. Jo yhdistelmävakuutettujen jäsenten jäsenyys ja siihen perustuvat oikeudet ja velvollisuudet jatkuisivat. Yhdistelmävakuutukseen perustuvaa ansiopäivärahaa maksettaisiin siihen saakka, mihin jäsenmaksutuotto ja tasoitusrahaston varat riittävät.

Toiseksi työttömyyskassa voisi luovuttaa vakuutuskannan toiselle työttömyyskassalle. Kyse olisi työttömyyskassan toiminnan osan luovuttamisesta, ja menettely poikkeaisi nykytilasta, jossa työttömyyskassa voi kokonaisuudessaan sulautua toiseen työttömyyskassaan. Yhdistelmävakuutuksen vakuutuskannan luovuttaminen edellyttäisi luovuttavan työttömyyskassan ja vastaanottavan työttömyyskassan kokouksen myönteistä päätöstä ja Finanssivalvonnan hyväksyntää.

Yhdistelmävakuutuksen vakuutuskannan luovuttamista ja sulkemista kuvataan muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.4.

Kommenttinne ehdotukseen vakuutuskannan luovuttamisesta ja sulkemisesta:

Ei kommentoitavaa.

Työttömyyskassajaon purkaminen Nykytilassa työttömyyskassa voi vakuuttaa joko vain palkansaajia tai vain yrittäjiä. Esityksessä ehdotetaan, että tästä jaosta luovuttaisiin. Jatkossa työttömyyskassa voisi vakuuttaa joko vain palkansaajia tai vain yrittäjiä taikka sekä palkansaajia että yrittäjiä. Lisäksi työttömyyskassa voisi vakuuttaa monimuotoisesti työllistyviä eli yhdistelmävakuutettuja, jos se päättää mahdollistaa tämän säännöissään.

Siitä, keitä työttömyyskassa vakuuttaa, päätettäisiin kassan säännöissä, joiden muuttamisesta tai muuttamatta jättämisestä päätetään työttömyyskassan kassan kokouksessa. Muutoksella ei olisi vaikutusta siihen, ketä pidetään palkansaajana tai yrittäjänä, eikä palkansaajan ja yrittäjän työssäoloehtoita tai ansiopäivärahan rahoitusta esitetä muutettavaksi.

Jaon purkamista vain palkansaajia tai vain yrittäjiä vakuuttaviin kassoihin käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvun 4.1 alaluvuissa sekä vaihtoehtoisissa toteuttamistavoissa luvussa 5.1.5.3.

Kommenttinne työttömyyskassajaon purkamisesta:

Vaikka kassajaon purkaminen voi sinänsä olla perusteltua, yhdistelmävakuutukseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä työttömyyskassojen kannalta, minkä lisäksi hallinnolliset ja taloudenpitoon liittyvät vaatimukset todennäköisesti vähentävät kassojen kiinnostusta ja mahdollisuutta alkaa tarjota uutta vakuutusta jäsenilleen. Näin ollen yksilön ja kassan jäsenen voi olla jatkossa pakko vaihtaa kassajäsenyyttään aina kutakin työtilannetta vastaavaksi, mikä vähentää

järjestelmän mielekkyyttä niin yksilön kuin kassojen kannalta, sekä lisää yksilön ns. väärinvakuuttamisen riskiä.

Taloudelliset vaikutukset Valtiovarainministeriön tekemän mallinnuksen mukaan yhdistelmävakuutuksen piiriin hakeutuisi vakuutuksen käynnistämävaiheessa noin 30 000 henkilöä, mikä nostaa maksettujen työttömyysetuuksien määrää staattisesti vuositasolla noin 5,5 milj. eurolla. Muutoksesta noin 1,9 milj. kohdistuu Työllisyysrahaston rahoitettavaksi, noin 0,8 milj. valtion ja kuntien, mutta pääasiassa valtion rahoitettavaksi. Loppuosa jää rahoitettavaksi yhdistelmävakuutusta tarjoavien työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Valtion ja kuntien sekä Työllisyysrahaston rahoitusosuudet ovat arvion mukaan hieman tätä korkeampia, mikäli myös yhdistelmävakuutuksen mahdolliset dynaamiset vaikutukset työttömyysjaksojen kestoihin huomioidaan.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvun 4.2.1 alaluvuissa.

Kommenttinne esityksen taloudellisista vaikutuksista:

Se, että yhdistelmävakuutuksen rahoitus perustuu pääosin suoraan työttömyyskassojen jäsenmaksuilla kerättäviin varoihin, luo yksilön kannalta kalliin vakuutustuotteen samalla, kun ansiosidonnaisen tasoa on leikattu mm. porrastamalla. Tämä vähentää yhdistelmävakuutuksen mielekkyyttä yksilöiden kannalta, eikä tavoitteista huolimatta vahvista erilaista työtä tekevien työttömyysturvaa nykyisestä, vaan voi jopa heikentää sitä. Työttömyyskassojen näkökulmasta yhdistelmävakuutuksen rahoitus on riskialtis.

Vaikutukset kuntiin Yhdistelmävakuutuksesta seuraava ansiopäivärahan korotus yhdistelmävakuutuksen ottaneilla henkilöillä rahoitetaan lähes täysin Työllisyysrahaston ja valtion rahoitusosuuksista sekä vakuutettujen jäsenmaksuin. Kuntien osuuden tästä staattisesta vaikutuksesta sekä myös mahdollisesta dynaamisesta vaikutuksesta, jossa huomioidaan yhdistelmävakuutuksen mahdollinen työttömyysjaksojen kesto pidentävä vaikutus, arvioidaan jäävän vähäiseksi.

Vaikutuksia kuntiin käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1.3.

Kommenttinne esityksen vaikutuksista kuntiin:

Ei kommentoitavaa.

Kotitalousvaikutukset, muut ihmisvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset Esitysluonnoksessa vaikutuksia kotitalouksien asemaan on arvioitu niin, että yhdistelmävakuutettu ei jäisi kokonaan työttömäksi vaan toinen työllistymisen laji (palkkatyö tai yritystoiminta) jatkuisi työttömyysaikana. Arvion mukaan työttömyysaikainen etuus muuttuisi yleistuesta ansiopäivärahaksi noin 1200 hlöllä. Tähän ryhmään kuuluvilla soviteltu työttömyysetuus nousisi keskimäärin 350 euroa kuukaudessa. Palkansaajan ansiopäivärahan on arvioitu muuttuvan yhdistelmävakuutuksen ansiopäivärahaksi noin 1400 hlöllä. Tähän ryhmään kuuluvilla hyöty olisi keskimäärin 344 euroa kuukaudessa. Yrittäjän ansiopäiväraha puolestaan muuttuisi yhdistelmävakuutuksen ansiopäivärahaksi noin 350 henkilöllä, ja hyöty olisi keskimäärin 215 euroa/kk, kun soviteltu yrittäjän ansiopäiväraha muuttuisi sovitelluksi yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahaksi,

Esitysluonnokseen sisältyy arviointi muista ihmisvaikutuksista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Arvion mukaan yhdistelmävakuutuksen arvioidusta kustannusneutraalista noin 30 000 henkilön vakuutuspiiristä noin 52 % on miehiä ja 48 % naisia, eli kohdistumiseltaan ehdotus on melko neutraali sukupuolten välillä. Tästä vakuutuspiiristä noin 10 000 henkilöllä on huollettavia alaikäisiä lapsia, jolloin aiempaa parempi työttömyysetuus voi vähentää pienituloisuutta lapsiperheissä. Ikäjakaumassa korostuvat kuitenkin vanhemmat ikäluokat.

Kotitalousvaikutuksia käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1.1 ja muita ihmisvaikutuksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia luvun 4.2.2 alaluvuissa.

Kommenttinne esityksen muista ihmisvaikutuksista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista:

Yksilöiden ja kotitalouksien kannalta järjestelmä, joka lisää merkittävästi yksilön vastuuta ja tietoisuuden vaadetta erityyppisistä työttömyysvakuutuksista, niiden ehdoista ja oikeellisuudesta eri työllisyystilanteissa, ja toisaalta väärinvakuuttamisen riskiä, voi horjuttaa luottamusta koko työttömyysturvajärjestelmään ja lopulta yhteiskuntaan. Näin on etenkin, mikäli esitetyllä tavalla nykyiset työvoimapolitiittiset käytänteet ja tulkinnat eivät muutu.

Merkittävä ongelma on myös se, jos yhdistelmävakuutus tulee heikentämään joidenkin työttömyysturvaa nykyisestä. Tällainen ryhmä on erityisesti he apurahansaajat, joiden uralla työsuhteinen ja apurahalla tehty työ vuorottelevat: jos apuraha kaikissa tilanteissa luetaan mukaan työssäoloehtoon, oli apuraha vakuutettu yhdistelmä- tai yrittäjävakuutuksella tai ei, niin he apurahansaajat, joilla on riittävä työssäoloehto kertynyt työsuhteessa, joutuvat nykyistä heikompaan asemaan, mikäli yhdistelmävakuutus toteutetaan nyt ehdotetulla tavalla.

Vaikutukset Ahvenanmaan maakuntaan Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Itsehallintoa koskevan lainsäädännön tehtävänä on turvata ja taata maakunnan väestölle sen ruotsin kielen ja kulttuurin sekä paikallisten tapojen säilyttäminen ja sallia väestön niin itsenäisesti kuin mahdollista järjestää olonsa maakunnan valtio-oikeudellisen aseman rajoissa.

Itsehallintolain perusteella maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työllisyyden edistämistä maakunnan alueella, ja Ahvenanmaalla asuvan työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavan työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa mahdollisuuksiaan päästä tai palata työmarkkinoille turvataan maakuntalaissa Landskapslagen (2003:71) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaan työllisyyden edistämistä koskevaan lainsäädäntöön. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu työttömyyden perusteella maksettavaa perusturvaetuutta koskeva lainsäädäntö. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluukin, miten esityksessä ehdotetut muutokset huomioidaan työttömyyden perusteella maksettavaa maakunnan lainsäädännön mukaista perusturva koskevassa lainsäädännössä.

Vaikutuksia Ahvenanmaan maakuntaan käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.3. Kommenttinne vaikutuksista Ahvenanmaan maakuntaan:

Ei kommentoitavaa.

Vaikutukset toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin Vaikutuksia toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.5.

Kommenttinne vaikutuksista toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin:

Vaikutuksia toimeenpanijoihin ja viranomaisiin on useita, mutta korostamme selkeän ja vaikuttavan viestinnän ja ohjeistuksen merkitystä. Ehdotettu malli vaatisi erimuotoista työtä tekeviä yksilöitä

toistuvasti päivittämään työttömyysvakuutustaan kutakin työtilannetta vastaavaksi. Tässä mallissa ei siis enää riitä, että kerran liittyy työttömyyskassan jäseneksi, vaan vakuutuslaji ja mahdollisesti kassa tulisi vaihtaa useamman kerran työuran aikana. Näin ollen esim. työttömyyskassojen ja muiden toimijoiden tulee viestiä aktiivisesti, selkeästi ja tehokkaasti eri vakuutuslajien sisällöistä ja ehdoista. Silti muutos on niin suuri nykyjärjestelmään verrattuna, että todennäköisesti olisi paljon yksilöitä, joiden vakuutuslaji ei vastaisia todellista työtilannetta. Lisäksi työtilannetta ja työllistymisen tapaa voi olla vaikea ennakoida etukäteen oikein, joten väärinvakuuttamisen riski on todellinen.

Vaikutukset muutoksenhakuasteiden toimintaan **Vaikutuksia muutoksenhakuasteiden toimintaan käsitellään hallituksen esityksen luvussa 4.2.6.**

Kommenttinne vaikutuksista muutoksenhakuasteiden toimintaan:

Ei kommentoitavaa.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset **Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2028 alusta.** **Työttömyyskassat voisivat ottaa jäsenekseen yhdistelmävakuutettuja vuoden 2028 alusta, jolloin yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahaa voitaisiin myöntää ensimmäisen kerran vuonna 2029.**

Kommenttinne voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä:

Ottaen huomioon, miten suuri muutos yhdistelmävakuutus on nykyiseen työttömyysturvaan ja kassajärjestelmään, esitetty voimaantulon aikataulu on aikaisin mahdollinen.

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muut kommenttinne esityksestä:

Työelämän murros, monimuotoisen työn lisääntyminen ja erityisesti luovien alojen sosiaaliturva ovat odottaneet pitkään toimia työttömyysturvan kehittämiseksi. Petteri Orpon hallitusohjelmassa on tartuttu tähän ja pyritty luomaan yhdistelmävakuutuksen malli, joka ratkaisisi erilaista työtä tekevien työttömyysturvan aukkoja ja puutteita. Vaikka yhdistelmävakuutusta on laajasti odotettu, toteamme Tieteentekijöiden näkökulmasta painavasti, että nyt esitetty malli ei kokonaisuudessaan vahvista apurahansaajien työttömyysturvaa. Päinvastoin useimmissa tapauksissa esitetty malli heikentää heidän työttömyysturvaansa. Lisäksi esitetty yhdistelmävakuutuksen malli on monimutkainen ja lisää merkittävästi yksilön vastuuta omasta sosiaaliturvastaan. Yhdistelmävakuutuksen kallis hinta sekä ns. väärinvakuuttamisen riski ovat todellisia ja voivat vakavalla tavalla heikentää yksilöiden luottamusta yhteiskuntaan ja sosiaaliturvaan.

Tieteentekijöille on tärkeitä vahvistaa apurahansaajien työttömyysturvaa. Silti Tieteentekijät ei kannata apurahansaajien sisällyttämistä yhdistelmävakuutukseen nyt esitetyllä tavalla. Mikäli apurahansaajat päätetään ottaa mukaan yhdistelmävakuutukseen, niin esitystä pitää muuttaa siten, että työskentelyapurahan vaikutus työttömyysturvaan riippuu siitä, ottaako henkilö vakuutuksen apurahalleen vai ei: Jos henkilö jättäisi apurahan vakuuttamatta, mitään muutoksia työttömyysturvaan ei apurahan osalta nykytilanteeseen nähden tulisi. Apurahakausi pidentäisi tarkastelujaksoa kuten nykyään, eikä sitä huomioitaisi päivärahan sovittelussa. Sen sijaan työskentelyapurahan vakuuttaneen osalta apuraha esityksen mukaisesti huomioitaisiin työssäoloehdossa, eikä se pidentäisi tarkastelujaksoa ja samaten, koska apuraha huomioitaisiin päivärahan suuruutta laskettaessa, se myös huomioitaisiin päivärahan sovittelussa.

Lisätietoja:

Nina Hahtela, toiminnanjohtaja

Miia Ijäs-Idrobo, erityisasiantuntija

Ijäs-Idrobo Miia
Tieteentekijöiden liitto